

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Matěj Jelen

Organizace veřejné správy v České republice z pohledu adresáta

Bakalářská práce

Olomouc 2018

Prohlášení

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Organizace veřejné správa v České republice z pohledu adresáta vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne_____

Podpis autora _____

Obsah

ÚVOD	5
1 Vymezení některých základních pojmů	6
1.1 Správa	6
1.1.1 Správa soukromá a veřejná.....	6
1.2 Veřejná správa vrchnostenská, fiskální a pečovatelská	7
2 Subjekty správního práva, respektive subjekty veřejné správy	8
2.1 Nositelé veřejné správy.....	8
2.2 Vykonavatelé veřejné správy	9
2.3 Působnost, pravomoc a příslušnost.....	9
2.4 Adresáti veřejné správy	11
2.5 Způsobilost adresáta veřejné správy.....	11
2.5.1 Zastupování účastníků řízení	12
3 Organizační principy veřejné správy	14
3.1 Centralizace a decentralizace	14
3.2 Koncentrace a dekoncentrace.....	14
3.3 Monokratický a kolegiální princip	15
3.4 Volební a jmenovací princip	15
4 Rozdělení Veřejné správy v České republice	16
4.1 Samospráva	16
4.1.1 Územní samospráva	17
4.1.2 Zájmová samospráva.....	19
4.2 Státní správa	20
4.2.1 Přímý výkon státní správy	21
4.2.2 Nepřímý výkon státní správy.....	22
4.3 Dělení obcí v rámci rozsahu výkonu přenesené působnosti	23
5 Veřejná správa v obci Chotěvice	25
5.1 Státní správa na území obce Chotěvice	25
5.2 Živnostenský úřad	26
5.3 Finanční úřad.....	26
5.4 Matriční úřad.....	27
5.5 Stavební úřad.....	28
5.5.1 Výkon stavebního úřadu pro území obce Chotěvice.....	29
5.5.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcí Chotěvice a městem Trutnov.....	31

ZÁVĚR	34
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ:	36
Monografie:.....	36
Právní předpisy:	36
Internetové zdroje.....	37
Judikatura.....	37
ABSTRAKT	37
ABSTRACT	37
KLÍČOVÁ SLOVA	37
KEY WORDS.....	37

ÚVOD

V této bakalářské práci se zabývám přístupem veřejnosti k veřejné správě v České republice a konkrétně pak ve vybrané obci. Téma práce napovídá, že výsledkem má být komplexní shrnutí veřejné správy z pohledu jejích adresátů. Pojednáno bude především o pojmech a institutech, se kterými občan České republiky nejčastěji přijde do kontaktu.

V první části jsou vymezeny základní pojmy z oblasti veřejné správy, které korespondují s tématem této práce a jsou neopomenutelné k popsání přístupu občanů k veřejné správě. Jedná se o pojmy jako *správa*, *veřejná správa* či *vrchnostenská správa*.

Ve druhé části se zabývám rozdělením subjektů veřejné správy. Blíže budou vysvětleny pojmy jako *nositelé*, *vykonavatelé* a *adresáti* veřejné správy. S adresáty veřejné správy úzce souvisí instituty způsobilosti adresátů a na to přímo navazujícího zastupování ve správním řízení. Dále se v této části zaměřím na téma *pravomoc*, *působnost* a *příslušnost* správních orgánů.

Třetí část je věnována organizačním principům veřejné správy. Představení těchto esenciálních principů je nutná z pohledu pochopení samotné organizace. Jelikož s povědomím o těchto základních organizačních principech dokáže občan lépe pochopit strukturu veřejné správy.

Ve čtvrté části je pojednáno o dělení veřejné správy v České republice. Blíže je zde popsána samospráva územní i zájmová a přímý a nepřímý výkon státní správy. Důležitou roli v organizaci veřejné správy hraje trojí dělení obcí z pohledu rozsahu přenesené působnosti. O tomto tématu je v této části také pojednáno.

Pátá část se pak věnuje přímo konkrétní obci., ve které je shrnuta veřejná správa se zaměřením na výkon státní správy. Vybral jsem nejběžnější a občany nejvyužívanější úřady a popsal jejich fungování pro území vybrané obce. Těžištěm této části, a i celé práce, je rozbor výkonu stavebního úřadu pro vybranou obci. Jako informační zdroje mi posloužila vyjádření jednotlivých úřadů a orgánů, kterých se výkon stavebního úřadu a s tím spojených věcí, týká.

Jelikož se touto věcí zabýval i Nejvyšší správní soud, je, jak se domnívám, správné, nastínit konkrétní problém a zhodnotit možnosti řešení.

1 Vymezení některých základních pojmů

Úvodem je vhodné vymezit některé základní pojmy. Níže zmíněné jsou klíčové pro uvedení do problematiky, týkající se přístupu adresátů k veřejné správě. Pojmy budou vykládány v logické návaznosti tak, aby z nich dostatečně jasně plynulo, proč je jejich definice a charakteristika pro účely práce podstatná.

Zprvu je nutné si uvědomit, že veřejná správa jako celek operuje s velkým množstvím institutů a jedná se tak o velice komplexní a dynamický společenský jev, který se neustále vyvíjí. Posun veřejné správy je určován ovlivňován především změnami ve společnosti. Organizace a fungování vždy reaguje na aktuální politickou situaci, demografické složení obyvatelstva, vývoj dostupných technologií a na mnoho dalších faktorů.

1.1 Správa

Bezesporu nejzákladnějším pojmem v rámci veřejné správy je pojem správa. Správa ve svém nejširším výkladu znamená zaopatřování či vedení vlastních nebo i cizích záležitostí.¹ Smyslem správy je tak záměrné, praktické, hospodárné a de iure uspořádání veřejných i soukromých záležitostí. Správu tak lze dále dělit na základě toho, které tyto záležitosti řeší. Pro obstarávání záležitostí v tzv. soukromé i veřejné správě však platí, že musí být vykonávány v souladu s právním řádem.

1.1.1 Správa soukromá a veřejná

Jak již bylo naznačeno, správa se tradičně rozděluje dle toho, jaké cíle sleduje. Jedná-li se o cíle soukromého charakteru, např. aktivní hospodaření právnických osob či sociální potřeby fyzických osob, jedná se o správu **soukromou**. Ta je vykonávána na základě vlastních rozhodnutí jednotlivých fyzických či právnických osob. Tyto osoby si sami volí i obsah správy a prostředky.² Pro výkon správy soukromé je klíčové ustanovení v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv svobod ČR, které doslova říká: „*Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.*“ Pro účely soukromé správy toto ustanovení říká, že osoba, ať právnická nebo fyzická, ji smí vykonávat, v mezích zákona, dle své vůle. V rovině soukromé se správa často označuje jako management.

¹ Pražák, J. Administrace. In *Ottův slovník naučný*. První díl. Praha: J. Otto, 1888. s. 214–215

² Horzinková, E., Fiala, Z.: *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 10

Za veřejnou správu se naproti tomu označuje taková správa, jež je vykonávána nositeli veřejné správy, a to zejména ve veřejném zájmu. Při centralistickém pojetí státu byl jediným nositelem veřejné správy, a tedy i veřejné moci, stát. V současné době je veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu. Samotná činnost veřejné správy je ústavně limitována. Její omezení vyjadřuje čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR: „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“

Veřejnou správu lze chápat ve dvou základních pojetích. Buďto jako soubor činností, nebo jako soubor institucí, které veřejnou správu vykonávají. Pokud bychom se zaměřili na veřejnou správu jako soubor činností – je toto pojmenováno jako funkční (*materiální*) pojetí veřejné správy. Zde je na místě negativní vymezení, které vychází z tzv. substrakce (odečítání). Z celkového možného výčtu činností je veřejná správa souhrnem těch činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství ani soudnictví.³ Druhý způsob vymezení veřejné správy ji popisuje jako soubor institucí (*formální pojetí*). Tyto instituce mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly ve veřejném zájmu, pokud nejsou svěřeny parlamentu nebo soudům.⁴

1.2 Veřejná správa vrchnostenská, fiskální a pečovatelská

V nejšířším pohledu lze veřejnou správu dělit na správu vrchnostenskou a nevrchnostenskou. Toto dělení spočívá ve formách jejího výkonu a vztahu k adresátovi. Základem tohoto dělení je postavení účastníků právních vztahů. V případě vrchnostenské veřejné správy je správa založena na mocenské formě příkazů a zákazů podle veřejného práva (především práva finančního a správního). Nositel veřejné správy, zde však musí dodržovat výše zmíněnou zásadu uplatňování státní moci pouze v mezích zákona.

Nevrchnostenská správa je více založena na občanech a využívá převážně formu soukromého práva (např. hospodaření, zřizování nemocnic a škol, úklid veřejných prostranství) Pod nevrchnostenskou správu lze dále podřadit správu pečovatelskou a fiskální. Nevrchnostenská fiskální správa se věnuje věcem finančním a státnímu majetku. Fiskální správa užívá zejména soukromoprávních forem, kde stát vstupuje do právních vztahů s jinými subjekty v rovném postavení. Například při nakládání se státním majetkem, kdy Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových prodává soukromým subjektům movité či nemovité

³ Hendrych, D. a kol. Správní věda – Teorie veřejné správy. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. s. 11

⁴ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 7

věci z vlastnictví státu. Pod pojmem pečovatelská správa si lze představit takový výkon veřejné správy, kde se prolíná jak soukromoprávní, tak veřejnoprávní prvek. Jde zejména o služby veřejnosti.

2 Subjekty správního práva, respektive subjekty veřejné správy

Na úvod je důležité uvést že subjektem správního práva je ten, kdo je nositelem práv a povinností stanovených normami správního práva. Ze strany těchto subjektů je pak možná realizace správního práva. Naproti tomu je tato realizace možná i vůči nim. U subjektů správního práva lze rozlišovat mezi subjekty, jež veřejnou správu vykonávají a subjekty vůči kterým je veřejná správa vykonávána.

Při samotném výkonu veřejné správy se rozlišují dva základní okruhy subjektů, které se při činnostech veřejné správy nacházejí v nerovném postavení. Označovány jsou jako *nositelé* veřejné správy a *adresáti* veřejné správy.

2.1 Nositelé veřejné správy

Nositel veřejné správy je subjekt, kterému byly na základě zákona a organizačních principů přiděleny činnosti, které bude vykonávat. Přidělení určitých činností jednotlivým nositelům veřejné správy však musí korespondovat s jejich určenými působnostmi, respektive i pravomocemi. Nositel je tak odpovědný za výkon určených činností. Obvykle se uvádí že originárním (primárním) nositelem veřejné správy je stát. Ten poté dále, pomocí zákonů, deleguje činnosti na jiné subjekty. Nositel však sám fakticky nevykonává správní činnost, jelikož se převážně jedná o právnické osoby (stát, veřejnoprávní korporace atd.). Toto ovšem neplatí vždy. Nositeli veřejné správy mohou být i fyzické či právnické osoby soukromého práva (např. stanice technické kontroly, lesní stráž), na které byla zákonem přenesena určitá působnost a pravomoc.

Nositelé veřejné správy:

- Stát (jako originární nositel veřejné správy)
- Veřejnoprávní korporace (územní, zájmové i věcné)
- Právnické osoby veřejného práva (veřejné ústavy, podniky)
- Fyzické a právnické osoby soukromého práva, o nichž to stanoví zákon

2.2 Vykonavatelé veřejné správy

V rámci nositele veřejné správy figuruje tzv. vykonavatel. Ten je vždy odvozován od nositele veřejné správy. Vykonavatel již fakticky koná správní činnosti, přidělené nositeli. Plnění úkolů konkrétním vykonavatelem veřejné správy se činí jménem a na odpovědnost nositele. Na vykonavatele veřejné moci lze hledět jako na oprávněné zástupce nositele, který jedná přímo vůči adresátům (např. stát jako nositel jedná prostřednictvím ministerstev).⁵ Vykonavatelem veřejné správy je tedy obvykle fyzická osoba, nebo kolektiv, který je v postavení orgánu daného nositele.

2.3 Působnost, pravomoc a příslušnost

Nositel veřejné správy, respektive jeho vykonavatel musí mít určen okruh úkolů, které má řešit v určitém územním prostoru, a svěřeny prostředky, jimiž plnění těchto úkolů má dosahovat. Svěřený okruh úkolů se označuje jako působnost a soubor prostředků k jejich plnění se označuje jako pravomoc.⁶

Působnost lze vymezit toliko v rovině hmotněprávní. Naproti tomu v rovině procesní se rozlišuje ještě příslušnost. Příslušnost správního orgánu upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v § 10 a násl. Rozlišuje věcnou a místní příslušnost. Věcná příslušnost je správním řádem upravena tak, že je správní orgán věcně příslušný k projednání určité věci, pokud mu tak bylo uloženo zákonem nebo na jeho základě. Místní příslušnost je zde pak upravena pro případy řízení týkajících se činnosti účastníka řízení, nemovitostí, podnikatelské činnosti, fyzických a právnických osob. Správní řád dále také upravuje spory o věcnou příslušnost, tzv. kompetenční spory. Existují dva typy kompetenčních sporů – pozitivní a negativní. V případě pozitivního sporu si věcnou příslušnost nárokuje více správních orgánů. Tyto orgány jsou dle správního řádu povinny tento spor oznámit prvnímu společnému nadřízenému orgánu, který spor o příslušnost rozhodne. Opakem je negativní kompetenční spor. Pokud k němu dojde, v určité věci se žádný správní orgán nepovažuje za věcně příslušný. Účastník takového řízení, ve kterém vznikne negativní kompetenční spor má dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále SŘS), možnost podat tzv. kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu. Tuto žalobu upravuje § 97 SŘS.

Je nanejvýš nutné, aby jednotlivé subjekty veřejné správy, měli jasně vymezenou svoji působnost. Důslednějším a přesnějším vymezením působnosti se tak předchází sporům

⁵ HORZINKOVÁ, Eva., FIALA, Zdeněk.: *Správní právo hmotné. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 44

⁶ HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 109

vznikajícím z právě nedokonalého vymezení. Působnost rozeznáváme trojí – věcnou, územní a osobní.

Věcnou působnost lze dále rozdělit na všeobecnou a speciální. Toto další rozdělení úzce souvisí s organizačním principem koncentrace a dekoncentrace, jelikož všeobecná věcná působnost znamená, že se veškerý výkon veřejné správy koncentruje v jednom území u jednoho subjektu (například obecní úřad). Naproti tomu speciální věcnou působnost lze spatřovat na příkladu ministerstev. Zde se naopak uplatňuje princip horizontální dekoncentrace.

Dalším druhem je územní působnost. Toto vymezení určuje, v jakém území subjekt, respektive správní orgán, obstarává svoji věcnou působnost. Územní působnost lze rozdělit na celostátní, kterou jsou nadány například ústřední správní orgány a omezenou, tzv. regionální.

Osobní působnost upravuje okruh osob, na které se výkon správních činností správního orgánu vztahuje. Tuto působnost lze charakterizovat jako doplňkovou k výše zmíněným druhům, jelikož se především zaobírá tzv. exumpcí osob z působnosti správních orgánů.

Správní orgány jsou povinny vykonávat svoji působnost tak, jak jim byla zákonem nebo na jeho základě vymezena. Působnost nesmí být, pokud jim to však zákon neumožňuje, ani přenesena na jiný subjekt. Tato pravidla reflektují ústavní princip z čl. 2 Ústavy⁷, který říká, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobné zakotvení lze nalézt i v Listině základních práv a svobod⁸ v čl. 4. Působnost orgánů veřejné správy je vymezena kompetenčními normami správního práva. Tyto kompetenční normy zpravidla při stanovení působnosti určitého orgánu kombinují výše uvedené druhy působnosti.⁹

Jak již bylo zmíněno výše, pravomoc lze charakterizovat jako soubor prostředků, kterými správní orgán vykonává správní činnost v rámci své působnosti. To znamená, že orgán mající pravomoc, autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, které nejsou v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a rozhodnutí jím učiněné nezávisí na vůli subjektu, vůči jemuž je učiněno.¹⁰ Obdobně jako působnost nesmí být ani pravomoc přenesena na jiný subjekt a ani nesmí být překročena. Pravomoc se nejčastěji projevuje ve formách vydávání správních aktů individuálních a normativních, v pravomoci uzavírat veřejnoprávní smlouvy či v oprávnění k provádění správního dozoru.¹¹

⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

⁸ Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

⁹ HORZINKOVÁ, Eva., FIALA, Zdeněk.: Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 47

¹⁰ HENDRYCH, Dušan. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 112

¹¹ HORZINKOVÁ, Eva., FIALA, Zdeněk.: Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 47

2.4 Adresáti veřejné správy

Jak již bylo řečeno, na jedné straně správního vztahu stojí nositel veřejné moci, respektive přímo vykonavatel, který činí faktické úkony. Na straně druhé správního vztahu stojí tzv. adresát veřejné správy. Adresát veřejné správy je tedy osoba, vůči které je výkon veřejné správy realizován. To znamená, že vůči adresátům jsou v rámci zákonem přiznané působnosti vykonávány zákonem svěřené pravomoci.

Adresát veřejné správy může být buď fyzická nebo právnická osoba soukromého práva, která vstupuje do správně-právního vztahu s nositelem veřejné správy. V těchto vztazích je rozhodováno o právech a povinnostech adresátů. Z toho vyplývá, že postavení ve správně-právním vztahu není rovné. Vykonavatelé jsou oprávněni vzhledem ke svému vrchnostenskému postavení, které jim bylo zákonem přiznáno, jednostranně rozhodovat.¹²

Postavení adresátů a nositelů je nicméně v určitých případech relativní. Subjekt, který v jednom správně-právním vztahu vystupuje jako nositel, může být v jiných vztazích adresátem. Například pokud obec (veřejnoprávní korporace – osoba veřejného práva) bude chtít živnostensky podnikat – bude jednat s jiným vykonavatelem veřejné správy v roli adresáta veřejné správy. Nebo pokud v rámci fiskální správy bude stát prodávat svůj majetek, bude postavení účastníků tohoto vztahu rovnocenné, jelikož tento vztah budou primárně upravovat normy soukromého práva.

2.5 Způsobilost adresáta veřejné správy

K tomu, aby se právnická nebo fyzická osoba mohla dostat do pozice adresáta veřejné správy je zapotřebí, aby splňovala podmínky způsobilosti.

Základním druhem způsobilosti je způsobilost k právům a povinnostem. Takzvaná právní osobnost (subjektivita) je schopnost osoby vystupovat jako subjekt práva a nikoli jako objekt – čili schopnost být nositelem práv a povinností. Tato způsobilost vzniká u fyzické osoby narozením a končí smrtí. U právnické osoby vzniká jejím vznikem a končí jejím zánikem. Právní subjektivita se nelze vzdát, a to ani z části, taktéž jí nemůže být osoba zbavena.

Dalším druhem způsobilosti je způsobilost k právnímu jednání, tzv. svéprávnost. Plné svéprávnosti nabývá člověk zletilostí, tedy dovršením 18 let věku. Nezletilý člověk je oprávněn právně jednat jen v případech, které jsou svou povahou objektivně přiměřené jeho rozumové a volní vyspělosti. Svéprávnost lze také nabýt přiznáním (emancipací) nebo sňatkem. Oba tyto nadstandartní způsoby smí přiznat pouze soud. Získanou svéprávnost již nelze člověku

¹² HORZINKOVÁ, Eva., FIALA, Zdeněk.: Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 49

odejmout. Je jí možné dle §55 až §65 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, pouze omezit, a to pouze pokud je to v zájmu dané osoby.

Důležitým druhem způsobilosti je procesní způsobilost, tedy způsobilost samostatně vystupovat před orgány veřejné správy. Tuto způsobilost upravuje § 29 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád. Ustanovení říká, že má každý procesní způsobilost v rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. A naopak, osoby omezené ve svéprávnosti mají procesní způsobilost omezenou v rozsahu tohoto omezení. Správní řád však dodává, že pokud je účastníkem správního řízení nezletilý nebo osoba s omezenou svéprávností, má být těmto poskytnuta možnost se v řízení vyjádřit.

Posledním druhem způsobilosti je způsobilost nést právní následky za protiprávní jednání – takzvaná delikttní způsobilost. U fyzických osob závisí tato odpovědnost na zákonem stanovené věkové hranici (15 let), duševní vyspělosti a stavu v době spáchání deliktu. V případě právnické osoby nese odpovědnost za soukromoprávní a správní delikty právnická osoba samostatně jako celek. Naopak v případě trestných činů, přečinů a disciplinárních deliktů nese odpovědnost fyzická osoba, která fakticky za právnickou osobu jednala.

2.5.1 Zastupování účastníků řízení

S procesní způsobilostí adresáta, respektive nezpůsobilostí, přímo souvisí institut zastupování účastníků v řízení. Tento institut upravuje zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, v ustanoveních počínajících § 31. Jak již bylo řečeno, aby mohla osoba samostatně vystupovat před správním orgánem, musí mít dostatečnou procesní způsobilost, která se odvíjí od míry svéprávnosti. Plně svéprávná osoba tak má i plnou procesní způsobilost. Lze ovšem spatřovat situace, kdy je účastníkem správního řízení osoba, která nemá potřebnou procesní způsobilost. Pro tuto osobu se proto vyžaduje povinné zastoupení v řízení před správním orgánem.

§ 31 Správního řádu stanovuje, že zástupcem účastníka řízení je buďto zákonný zástupce, opatrovník nebo zmocněnec. Pokud je účastníkem správního řízení osoba nezletilá je jejím zástupcem zejména zákonný zástupce. Zákonným zástupcem je buďto rodič uvedený v rodném listě nezletilého nebo jiná, soudem určená, osoba.¹³ Druhou možností obligatorního (povinného) zastoupení v řízení před správním orgánem je určení opatrovníka. O ustanovení opatrovníka rozhodne správní orgán usnesením v taxativně vymezených důvodech (§ 32 odst. 2 Správního řádu). Pro ilustraci uvedu některé běžné důvody ustanovování opatrovníka. Například pokud je účastník řízení osobou neznámou nebo pokud je neznámého pobytu a prokazatelně se mu nedaří doručovat, pokud se jedná o osobu zvlášť zdravotně postiženou, se

¹³ § 892 zákona č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník (nový)

kteřou nelze komunikovat ani prostřednictvím tlumočnicka či tzv. prostředníka.¹⁴ Opatrovník je takto ustanoven ad hoc (jen pro účely správního řízení).¹⁵ Zákon stanoví, že opatrovníkem se má přednostně stát osoba, která o procesně nezpůsobilého pečuje, anebo jiná vhodná osoba. Vhodnost osoby je přitom poměřována z hlediska ochrany práv v každém případě zvláště. Jak již bylo zmíněno, opatrovník je ustanoven ad hoc. Zákonodárce toto vyjádřil v ustanovení § 32 odst. 8 Správního řádu.¹⁶ Skončení funkce opatrovníka správní orgán následně poznamená do spisu.

Kromě obligatorních způsobů zastoupení existuje i fakultativní (dobrovolný) způsob, a to zastoupení na základě plné moci. Tento institut upravuje § 33 a § 34 Správního řádu. Zplnomocnění jiné osoby (zmocněnce) je čistě na úvaze účastníka řízení, jeho zákonného zástupce nebo opatrovníka. Zmocněnce si tak může stanovit jak fyzická, tak právnická osoba. Udělení plné moci se převážně koná písemně, ale lze ji také udělit v rámci řízení ústně s uvedením do protokolu. Takto stanovenému zmocněnci plná moc zakládá oprávnění jednat jménem zmocnitele. Plnou moc lze udělit buďto pro jednotlivé úkony v řízení či úkony stejného druhu, nebo pro celé správní řízení. Správní praxe se setkává i se zmocňováním pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou v budoucnu zahájena. U tohoto typu zmocnění však zákon vyžaduje úředně ověřené podpisy. Pokud existují pochybnosti o rozsahu zmocnění, má se za to, že je zmocněnec oprávněn jednat v celém rozsahu správního řízení.¹⁷

Správní řád, jako další způsob zastoupení, uvádí tzv. společného zástupce či společného zmocněnce. Účastníkům, jejichž zájmy si v řízení neodporují, je dáno právo si zvolit společného zástupce. Toto oprávnění je stejně tak přiznáno správnímu orgánu, který smí, pokud to uzná za vhodné a pro průběh řízení přínosné, účastníky vyzvat, aby si takového zástupce v přiměřené lhůtě stanovili. V jednom správním řízení lze ustanovit více společných zástupců, z nichž každý bude jednat za určitý okruh účastníků.

¹⁴ § 16 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹⁵ Horzinková, E., Novotný, V.: Správní právo procesní. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, str. 80

¹⁶ § 32 odst. 8: „*Funkce opatrovníka zaniká, jakmile zastoupený začal být zastupován zákonným zástupcem nebo nabytí procesní způsobilost anebo pominuly důvody, pro něž byl opatrovník ustanoven.*“

¹⁷ § 34 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

3 Organizační principy veřejné správy

Veřejná správa je ovlivněna tzv. organizačními principy veřejné správy, což jsou technické a organizační principy, na kterých je organizace celé veřejné správy postavena. Jedná se o principy centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, principy monokratický či kolegiální a principy volební a jmenovací.

Každý z dvojice principů lze přiřadit jedné z částí veřejné správy. Pro státní správu jsou identické převážně principy koncentrace a dekoncentrace, princip jmenovací a princip monokratický. Naproti tomu pro samosprávu jsou identické principy decentralizace, volební a princip kolegiální.

3.1 Centralizace a decentralizace

Centralizací veřejné správy je obecně vnímáno soustředování moci v jednom místě čili u jednoho subjektu. Dalo by se říci, že se celý systém veřejné správy při uplatňování centralizace řídí „shora dolů“. Subjektem, ke kterému se obvykle při aplikaci tohoto principu soustředí moc, je stát. I přes svá nesporná pozitiva (například při krizových situacích) se od tohoto principu upustilo a veřejná správa je obecně spíše konstruována na principu decentralizace. Již název decentralizace naznačuje, že při aplikování tohoto principu dochází k přenosu moci na jiné (necentrální) subjekty. Z podstaty tohoto principu plyne, že k přenosu moci dochází z „vyšších“ subjektů na ty „nižší“. V decentralizovaném systému jsou subjekty, na které byla moc přenesena, nadány rozhodovat samostatně, z vlastní iniciativy, a to bez ingerence centrálního subjektu.¹⁸

3.2 Koncentrace a dekoncentrace

Koncentrace a dekoncentrace jsou dalšími důležitými principy. Na rozdíl od centralizace a decentralizace se ovšem omezují na rozprostření výkonu správy v rámci jedné organizační struktury.

Při koncentraci je výkon veřejné (čili i státní) správy soustředěn v jedné organizační jednotce. Naopak při dekoncentraci dochází k rozdělování výkonu veřejné správy mezi vícero organizačních jednotek v rámci jedné organizační struktury. Existují zde dva systémy

¹⁸ KADEČKA, Stanislav a Filip RIGEL. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 3 - 4

takového dělení – horizontální a vertikální. Při horizontální dekoncentraci dochází k rozdělení působností a pravomocí mezi vícero organizačních jednotek, které jsou na stejné úrovni. Příkladem lze uvést rozdělení výkonné moci mezi ministerstva. Naproti tomu vertikální dekoncentrace označuje jev, kdy jsou působnost a pravomoci rozděleny v rámci organizační struktury mezi nižší organizační jednotky. Nižší z pohledu nadřízenosti a podřízenosti. Příkladem může být vztah mezi ministerstvem životního prostředí, inspekcí životního prostředí a jednotlivými oblastními inspektoráty inspekce životního prostředí.

3.3 Monokratický a kolegiální princip

Monokratický a kolegiální princip značí, jak je tvořena vůle správního orgánu. Kolegiální princip označuje fakt, že je orgán veřejné správy tvořen kolegiem fyzických osob, které společně tvoří vůli správního orgánu. Tento princip je však typický spíše pro samosprávu než pro státní správu. Naopak monokratický princip spočívá v tom, že vůli správního orgánu tvoří pouze jedna fyzická osoba. Tento princip je uplatňován více ve státní správě než v samosprávě.

3.4 Volební a jmenovací princip

Dle těchto principů jsou ustavovány jednotlivé osoby do funkcí ve správních orgánech. Jmenovací princip se užívá při zakládání pracovního poměru do funkce vedoucího pracovníka. Obecně proces jmenování upravuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce v § 33 odst.3. Ten uvádí, že pracovní poměr se zakládá jmenováním v případech, které stanovuje zvláštní zákon. Pro ilustraci například § 103 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který uvádí, že „*Starosta jmenuje a odvolává se souhlasem ředitele krajského úřadu tajemníka obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem ...*“

Naproti tomu princip volební lze považovat za ryze demokratický způsob ustavování osob do funkcí ve správních orgánech. Jedná se o projev vůle většiny. Nejtypičtějším příkladem je volba zastupitelstva nižšího a vyššího územního samosprávního celku.

Nelze ovšem předpokládat spojení monokratického a jmenovacího principu a stejně tak nelze pevně spojovat volební princip s principem kolegiálním. Na příkladu přímé volby prezidenta republiky lze demonstrovat ustavení monokratického orgánu na bázi volebního principu.

4 Rozdělení Veřejné správy v České republice

Celý systém veřejné správy je rozdělen na dvě základní oblasti – státní správu a samosprávu. Obě tyto oblasti působí vedle sebe a neexistuje mezi nimi žádný princip nadřízenosti a podřízenosti. Naopak oba systémy se doplňují a svojí koexistencí tak umožňují řádný výkon veřejné správy jako celku. Jedním z prvků vztahu mezi samosprávou a státní správou je dozorová činnost, jelikož státní správa dozoruje činnost samosprávy.¹⁹

4.1 Samospráva

Samosprávu lze charakterizovat jako ústavou zaručenou a zákony vymezenou působnost, jejíž výkon je svěřen subjektům, které ji vykonávají vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Samospráva je také následkem decentralizace státní moci, kdy stát deleguje část své působnosti, kterou by jinak vykonávali správní úřady na subjekty odlišné od státu. Tento přenos moci se v právním státě může uskutečnit pouze na základě zákona. Nositeli samosprávy jsou zejména veřejnoprávní korporace. Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly.²⁰

Veřejnoprávní korporace se vyznačuje několika esenciálními znaky. Prvním znakem, který zmíním je právní subjektivita. Jelikož se jedná o právnickou osobu, má i právní subjektivitu. Rozsah, který je jí přiznáván je ale do jisté míry omezený. Ve veřejném právu se toto označuje jako princip omezené subjektivity a značí, že postačí tolik právní subjektivity, kolik je jí třeba k tomu, aby byly pokryty sledované účely (zájmy) členů, nikoli však ty zájmy členů, které korporace nesleduje.²¹ Dalším znakem korporace je členský princip. Jak již bylo naznačeno výše, veřejnoprávní korporace je tvořena osobami (členy), kteří se spoluúčastní na samosprávě dané korporace. Veřejnoprávní korporace je vždy založena zákonem nebo jiným aktem na základě zákona. Veřejnoprávní korporace lze dělit na základě toho, jaký základ je tvoří. Dělí se takto na územní, osobní a věcné. Pro členství v územní korporaci je určující trvalé bydliště příslušné osoby (člena), nebo sídlo v případě právnické osoby. Nejobecnějším příkladem územní korporace je obec nebo kraj. Naproti tomu členství v osobní korporaci je spojeno s vlastností osoby, nikoli s jeho trvalým pobytem nebo jiným domovským právem. Vlastnost osoby se pak pojí s oblastí jeho povolání. Rozlišují se zde korporace s povinným či volným členstvím. Osobními korporacemi jsou především komory, např. Česká

¹⁹ Horzinková, E., Fiala, Z.: Správní právo hmotné. Obecná část. 2. vydání. Praha: Leges, 2015, s. 54

²⁰ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 101

²¹ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 100

stomatologická komora nebo Česká advokátní komora. Nakonec členství v korporacích založených na věcném základě vyplývá z vlastnictví k určité věci, nebo obstarávání společných záležitostí, zejména služeb (např. svazky obcí).²²

Při dalším rozlišování samosprávy od sebe lze oddělit samosprávu konstruovanou na územním principu (*územní samospráva*) a samosprávu konstruovanou na osobním principu (*zájmová samospráva*).

4.1.1 Územní samospráva

Územní samosprávou jsou nadané územní samosprávné celky. Ústava České republiky toto zakotvuje v hlavě VII., kde v čl. 100 uvádí, že: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“ Je zde přímo vyjádřen ústavní základ územní samosprávy. Pro naplnění účelu samosprávy je v čl. 101 odst. 4 Ústavy uvedeno, že: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ Ústava dále rozděluje územní samosprávu na obce, jako základní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky. S dodatkem, že kraje mohou vznikat pouze na základě zákona. Na rozdíl od obcí, které se mohou relativně volně dělit či spojovat za účelem vzniku obcí nových. Ústava také říká, že obce i kraje jsou veřejnoprávní korporace (viz. výše).

Základními znaky územního samosprávného celku jsou především – právní subjektivita, osobní základ, územní základ a majetek. Právní subjektivitu obcí a krajů lze odvodit již ze znění Ústavy. Čl. 101 odst. 3 Ústavy uvádí, že „*územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu*“. Obce i kraje jsou nadány právní subjektivitou v oblasti soukromého i veřejného práva. Jelikož samosprávné celky plní své veřejnoprávní úkoly nejen realizací svých pravomocí, ale též jinými způsoby, včetně prostředků soukromého práva, a protože naopak veřejnoprávní korporace nesou odpovědnost nejen za své jednání soukromoprávní, ale též za jednání veřejnoprávní (odpovědnost za výkon samosprávy), rozdíly mezi právní subjektivitou ve veřejnoprávním a soukromoprávním smyslu se stírají.²³ Přímo je tato právní subjektivita zakotvena v zákonech o obcích a krajích. V obou ustanoveních je právní subjektivita vyjádřena obdobně. Podle § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a podle § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, obec i kraj vystupují v právních vztazích svým jménem a

²² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 103

²³ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 142

nesou odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Jak již bylo zmíněno výše, právní subjektivita se nelze ani z části vzdát a ani ji veřejnoprávní korporaci nelze jakkoliv odejmout.

Osobní základ vymezuje zejména zákon o obcích v § 16 odst. 1, kde říká, že občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu.²⁴ Zákon o krajích vymezuje občany kraje v § 12 odst. 1, kde uvádí, že občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje.²⁵ Takto vymezení občané obce či kraje jsou nadáni určitými právy vůči územnímu samosprávnému celku, a to především aktivním a pasivním volebním právem, čili právem volit a být volen do místních zastupitelstev. Dalšími důležitými právy občana územního samosprávného celku, je hlasovat v místním či krajském referendu, právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti či právo podávat orgánům obce podněty, návrhy a připomínky. Naproti tomu mají občané vůči obcím a krajům i jisté povinnosti. Jednou ze základních je dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení platných na území toho kterého kraje či obce.

Druhým znakem je územní základ. Celé území České republiky je rozděleno na území obcí a vojenských újezdů. Zákon o obcích v § 1 uvádí, že obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce a v § 18 odst. 2, že se obec skládá z jednoho nebo více katastrálních území. Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se měnil ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky zavedl důležité pravidlo, že hranice obce lze měnit pouze s jejím souhlasem. Nynější Ústava se o změně hranic obce konkrétně nezmiňuje, plyne z ní však, že by byl zásah státu do hranic obce protiústavní, kdyby při tom porušil ústavní právo na samosprávu dané obce.²⁶ Samotné změny hranic obce jsou ale zakotveny v § 18 a násl. zákona o obcích. Hranice vyššího územního samosprávného celku určuje ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Kraje jsou zde vymezeny územními obvody okresů. Jak již bylo zmíněno, změnu hranic krajů lze provést pouze zákonem.

Dalším znakem územního samosprávného celku je majetek, s nímž může disponovat. Nemůžeme samozřejmě tvrdit, že vlastnictví majetku je podmínkou pro existenci obce nebo kraje, ale je těžko představitelné, že by takový celek bez vlastního majetku mohl řádně

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

²⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

²⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 135

naplňovat svá poslání. Nicméně již Ústava v čl. 101 odst. 3 uvádí, že: „*Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit s ním podle vlastního rozpočtu.*“. Zákon o obcích pak v § 38 rozvádí hospodaření obce. Uvádí například, že majetek musí být využíván účelně, hospodárně v souladu se zájmy obce a úkoly vyplývajícími ze zákona vymezené působnosti. Je zde také vyjádřeno pravidlo, že stát neručí za hospodaření a závazky sjednané obcí. To plyne z faktu, že stát a obec nejsou v režimu nadřízenosti a podřízenosti. Ze zákona o obcích také vyplývá povinnost každoročního přezkumu hospodaření obce. V § 42 je uvedeno, že: „*Obec požádá o přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.*“. Samotné přezkoumání upravuje samostatný zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a svazků obcí. Okolnosti ohledně majetku a hospodaření kraje jsou ve své podstatě stejné jako u obcí.

4.1.2 Zájmová samospráva

Jak již bylo zmíněno, zájmová samospráva je konstruována na osobním principu. Na rozdíl od samosprávy územní jsou tedy jejími členy osoby, které jsou charakteristické svou vlastností. Jedná se především o oblast povolání. Další, neméně důležitý, rozdíl oproti územní samosprávě lze spatřovat ve tom, že členství v korporaci zájmového charakteru předchází určité volní jednání a splnění předpokladů zájemce o vstup do ní. Naproti tomu členem korporace územního charakteru se může stát každá osoba a členství v ní vzniká automaticky se vznikem trvalého pobytu.

Zájmovou neboli profesní samosprávu vykonávají stavovské organizace, které se nazývají komory. V dnešní době v České republice existuje čtrnáct samosprávných stavovských organizací.²⁷

Cílem těchto organizací je především právní, profesní a etický dohled na výkon povolání v rámci dané komory a hájení profesních zájmů komory. U většiny komor je členství povinné, a to z důvodu komplexnějšího zajištění dohledu na profesní výkon jednotlivých členů. Povinnému členství by se dalo oponovat tím, že jde o protiústavní omezování podnikatelské činnosti. Toto je nicméně ošetřeno v Listině základních práv a svobod v čl. 26

²⁷ Česká advokátní komora, České lékařská komora, Česká stomatologická komora, Česká lékárnická komora, Komora veterinárních lékařů ČR, Hospodářská komora, Agrární komora, Česká komora architektů, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Notářská komora České republiky, Komora daňových poradců České republiky, Komora patentových zástupců, Komora auditorů České republiky, Komora soudních exekutorů

odst. 2, který říká: „*Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.*“. Samotná činnost komor podléhá soudní kontrole správních soudů. Komory vydávají své interní normativní akty, které se nazývají stavovské předpisy. Běžně se jedná např. o volební řád, kárný řád či organizační řád.

4.2 Státní správa

Státní správa je ta část veřejné správy, která se uskutečňuje jménem a v zájmu státu a tvoří tak jádro veřejné správy. Jedná se o realizaci moci výkonné ve státě. Odlišuje se přitom od moci zákonodárné tím, že originárně netvoří právní předpisy, nýbrž je pomocí podzákonných právních předpisů aplikuje (provádí).²⁸ To značí, že státní správa má mimo jiné charakter prováděcí a podzákonný, jelikož je při vydávání podzákonných právních předpisů vázána zákony a řídí se jejich obsahem.

Na pojetí státní správy lze pohlížet ze dvou úhlů. Prvním způsobem je organizační pojetí. Zde by se jednalo o soubor státních orgánů. Druhým způsobem je funkční pojetí, které lze vymezit jako organizační a mocensko-ochrannou činnost státu. Tento výkonný, podzákonný a nařizovací charakter se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují státní orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty působení státní správy, vůči nimž je tato správa vykonávána jako státně mocenská činnost.²⁹

Ve funkčním pojetí čili jako činnost státu, má zásadní postavení ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.³⁰ Dalším zásadním ústavním ustanovením je pro státní správu čl. 79 odst. 1 Ústavy, který pro zřizování orgánů veřejné správy stanoví tzv. výhradu zákona.³¹ Tato výhrada je uskutečněna především zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále „kompetenční zákon“), na jehož základě vznikla jednotlivá ministerstva a ústřední správní úřady.

Základním subjektem státní správy je stát, který pomocí státní správy realizuje státní politiku. Tato činnost je směřována vůči adresátům, kteří v tomto vztahu nejsou vůči státu v rovném postavení. Státní správa tak má především charakter nařizovací. To znamená, že orgány veřejné správy jsou nadány pravomocemi vydávat správní akty, a to jak individuální, tak normativní. Obecně má tedy státní správa pravomoc nařizovat a následně vynucovat.

²⁸ KADEČKA, S., RIGEL, F. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 4

²⁹ PRŮCHA, P.: Správní právo. Obecná část. 6. Vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, s. 62

³⁰ Čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“

³¹ KADEČKA, S., RIGEL, F. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 6

Činnost státní správy lze spatřovat jako působící navenek i dovnitř. Vnitřní činností se rozumí zejména organizace a úkony činěné mezi orgány státní správy, které nemají přímý dopad na adresáty. Primárním smyslem činnosti státní správy je ovšem působení navenek. Tedy taková činnost, která má přímý dopad na objekty státní správy – adresáty.

4.2.1 Přímý výkon státní správy

Státní správa má pevnou hierarchickou strukturu. Vrcholným orgánem je vláda, která je kolegiem ministrů, kteří stojí v čele jednotlivých ministerstev, kterým byla rozdělena působnost na jednotlivé rezorty. Vláda je ze své činnosti odpovědná moci zákonodárné, konkrétně Poslanecké sněmovně. Zde se projevuje prvek kontroly moci výkonné mocí zákonodárnou. Pro zabezpečení organizačního, odborného a technického fungování vlády a jejích orgánů existuje Úřad vlády. Jak již bylo naznačeno, dalším článkem v hierarchii jsou jednotlivá ministerstva. Činnost ministerstev lze obecně shrnout takto: „Dbají o zachování zákonnosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření.“³² Kromě ministerstev jsou nadány celostátní působností také tzv. další ústřední správní úřady. Jedná se rovněž o monokratické státní orgány s relativně striktně vymezenou působností. Tyto úřady jsou řízené vládou a jsou jí také odpovědné. Mezi tyto patří např. Český statistický úřad, Český báňský úřad nebo Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Jiné správní úřady s celostátní působností, jež podléhají přímo ministerstvům (např. Česká školní inspekce podléhající ministerstvu školství mládeže a tělovýchovy) jsou spolu s ministerstvy a ústředními správními úřady taxativně vyčteny v zákoně č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon, ve znění pozdějších předpisů. Na nejnižší úrovni přímo vykonávané státní správy se nacházejí úřady, které kromě omezené věcné působnosti jsou vymezeny i územní působností. Jejich věcná působnost je odvozena od působnosti nadřízených správních úřadů. Pokud se týká územní působnosti uplatňují se zde různá řešení, územní působnost na území vyššího územního samosprávného celku nebo na území krajů vymezených podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu. Jedná se například o finanční ředitelství a finanční úřady, celní ředitelství a celní úřady nebo úřad práce a jeho místní pracoviště. Do výčtu orgánů, jež vykonávají státní správu přímo lze dále zařadit institut prezidenta a veřejné sbory.

³² KADEČKA, S., RIGEL, F. Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost. Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. s. 9

Orgány vykonávající státní správu přímo:

- Prezident
- Vláda (a Úřad vlády)
- Ministerstva a další ústřední správní orgány
- Další správní úřady s celostátní působností
- Správní úřady s omezenou místní působností (regionální)
- Veřejné sbory (např. Policie České republiky či Hasičský záchranný sbor České republiky)

4.2.2 Nepřímý výkon státní správy

Všechny výše uvedené druhy orgánů vykonávají státní správu přímo, to znamená nijak nezprostředkovaně, pouze přímo pomocí vykonavatelů. Druhou skupinou nositelů státní správy jsou ty subjekty, na které byl výkon státní správy zákonem delegován. Jedná se o subjekty odlišné od státu. A to především obce, kraje a určené právnické a fyzické osoby, které delegovanou část státní správy vykonávají nepřímo.

Výkon státní správy, který obstarávají v mezích zákonem přiznané působnosti obce a kraje jsou nazývány přenesenou působností. Jedná se o systém tzv. smíšené veřejné správy, kdy samosprávné orgány obce vykonávají samosprávu i státem svěřenou státní správu. Takto delegovat působnost na obce či kraje (souhr. veřejnoprávní korporace) lze pouze na základě zákona. O přenesené působnosti bude blíže pojednáno v další části.

Kromě veřejnoprávních korporací lze také delegovat část státní správy na právnické či fyzické osoby. Na tyto subjekty se výkon státní správy nepřenáší, ale pouze se jim propůjčuje. K takovému kroku není zapotřebí zákona, nýbrž postačí správní akt. U právnických osob si lze představit například stanice technické kontroly a u osob fyzických například lesní stráž či notáře.

Orgány vykonávající státní správu nepřímo:

- Kraje a obce, respektive krajské a obecní úřady a jejich orgány
- Právnické a fyzické osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen

Za třetí skupinu úřadů vykonávajících státní správu nepřímo, lze označit takové úřady, jež stojí mimo klasickou soustavu státních úřadů. Některá literatura je označuje jako úřady s nezávislým výkonem státní správy. Jedná se například o Radu pro televizní a rozhlasové

vysílání či Nejvyšší kontrolní úřad. Pojem nezávislý výkon státní správy napovídá, že tyto úřady by neměli být přímo politicky řízeny či ovlivňovány.

4.3 Dělení obcí v rámci rozsahu výkonu přenesené působnosti

Jak již bylo zmíněno výše, v České republice funguje tzv. smíšený model veřejné správy, kdy orgány územní samosprávy (orgány obcí, krajů) vykonávají samosprávnou činnost a zároveň státní správu (*přenesená působnost*). Tento model je také nazýván jednokolejný či spojený model. Pokud se týká přenesené působnosti, vystupují orgány územních samosprávných celků jako správní úřady, jež konají přenesenou státní správu. Tyto orgány pak v rámci své působnosti nejčastěji aplikují tyto pravomoci – vydávání správních aktů individuálních, vydávání nařízení, uzavírání veřejnosprávních smluv, výkon správního dozoru a případně i výkon správní exekuce.³³

V rámci rozsahu přenesené působnosti jsou obce rozdělovány do třech kategorií. Tyto kategorie jsou upraveny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích v § 61 a násl.

První kategorií jsou obce se základním rozsahem přenesené působnosti. Tyto obce se obecně označují jako „jedničkové (I.)“. Obecní zřízení³⁴ v § 61 odst. 1 uvádí, že výkon přenesené působnosti v základním rozsahu, jak to určují zvláštní zákony, vykonává obecní úřad ve svém správním obvodu. V tomto případě je správním obvodem území obce.

Druhou kategorií jsou obce s pověřeným obecním úřadem, obecně označované jakožto „dvojkové (II.)“ obce. Dle zákona o obcích se pověřeným obecním úřadem, pro účely přenesené působnosti, rozumí obecní úřad, který mimo rozsah přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a), vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony přenesenou působnost ve svém správním obvodu. Taxativní výčet obcí s pověřeným obecním úřadem je uveden v příloze č.1 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Správní obvod pověřeného obecního úřadu je pak dán vyhláškou ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Z výčtu obcí, jež spadají do správního obvodu obecního úřadu s rozšířenou působností je patrné, že takový úřad zabezpečuje administrativně a kompetentně složitější agendu pro ty obce, jež má ve svém správním obvodu.

³³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 308

³⁴ Zákon. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Třetí kategorií jsou obce s obecním úřadem s rozšířenou působností. Obecně jsou taktéž označovány jako tzv. „trojkové (III.)“ obce. Zákon o obcích stanovuje tyto jako obce, které vedle výkonu přenesené působnosti podle § 61 odst. 1 písm. a) a § 64, vykonávají další státní správu, jejíž výkon mu svěřují zvláštní zákony. Taxativní výčet obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností nalezneme taktéž v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Jejich správní obvod je pak uveden v příloze č. 2 vyhlášky ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

Zákon o obcích také dále uvádí, že výkon přenesené působnosti lze na základě veřejnoprávní smlouvy svěřit jiné obci. To však za předpokladu, že stranami smlouvy jsou obce, které leží ve správním obvodu jedné obce s obecním úřadem s rozšířenou působností. Tato veřejnoprávní smlouva vyžaduje souhlasu krajského úřadu. § 66a zákona o obcích stanovuje obdobnou možnost pro obce s rozšířenou působností. Pokud obce, jež veřejnosprávní smlouvu uzavírají, leží ve správním obvodu jednoho kraje, lze takovou veřejnoprávní smlouvu sjednat pouze se souhlasem Ministerstva vnitra. §62 zákona o obcích pak dále stanovuje, že obce obdrží příspěvek ze státního rozpočtu na výkon přenesené působnosti.

5 Veřejná správa v obci Chotěvice

V této části práce se zaměřím na výkon státní správy v konkrétní obci. Jak téma práce předpokládá, bude zde pojednáno především o organizaci veřejné správy.

Obec Chotěvice se nachází 13 km jihozápadně od města Trutnov ve východních Čechách. Pro ilustraci uvedu několik základních údajů. V obci Chotěvice žije trvale 1050 obyvatel (k 1. 1. 2018)³⁵ a rozkládá se pouze na jednom katastrálním území o výměře 20 km². Z pohledu přenesené působnosti se jedná o obec se základním rozsahem. Personální obsazení obecního úřadu je následující – starosta, místostarosta, účetní, lesní správce, pokladní a vedoucí služby Pošta Partner.³⁶ Obecní zastupitelstvo je tvořeno jedenácti občany včetně starosty a místostarosty. Zastupitelstvo obligatorně zřídilo kontrolní a finanční výbor. Rada obce zvolena nebyla a její působnost vykonává, na základě příslušných ustanovení zákona o obcích, starosta. Starosta pak zřídil komisi pro sociální záležitosti. Obecní úřad provozuje také službu Czech Point.

5.1 Státní správa na území obce Chotěvice

Obec Chotěvice je v systému výkonu státní správy obcí se základním rozsahem přenesené působnosti, čili tzv. „jedničková obec“. Dle zákona o obcích³⁷, v rámci přenesené působnosti, obec Chotěvice samostatně vykonává působnost ve věcech, o kterých zvláštní zákony stanoví, že je vykonává obec se základním rozsahem přenesené působnosti. Takto stanovenou působnost vykonává ve správním obvodu svého obecního úřadu. V případě tzv. „jedničkových“ obcí je správním obvodem obecního úřadu toliko katastrální území obce.

Dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a navazující vyhlášky ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, vykonává pro obec Chotěvice působnost obce s pověřeným obecním úřadem a působnost obce s rozšířenou působností, město Trutnov.

Státní správu, kterou obec Chotěvice nezaopatřuje sama v přenesené působnosti, nebo pro ni nevykonává městský úřad v Trutnově taktéž v přenesené působnosti, pak samozřejmě vykonávají další regionální či ústřední správní úřady.

³⁵ Český statistický úřad: *Počet obyvatel v obcích k 1.1.2018*. [online]. 30. dubna 2018 [cit. 15. 5. 2018] Dostupné na <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>>

³⁶ *Pošta Partner je službou České pošty, kdy se na smluvního zájemce (obec) převede výkon pošty. Takto zřízená Pošta Partner poskytuje klasické služby jako každá pobočka České pošty.*

³⁷ §61 odst. 1 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

5.2 Živnostenský úřad

Živnostenské podnikání je, jak jej definuje ustanovení § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených právě tímto zákonem. Soustava živnostenských úřadů je však zakotvena v samostatném zákoně č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech. § 1 tohoto zákona obsahuje výčet živnostenských úřadů.

Živnostenské úřady podle § 1 zákona č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech:

- Obecní živnostenské úřady, které jsou odbory obecních úřadů s rozšířenou působností
- Krajské živnostenské úřady, kterými jsou odbory krajských úřadů
- Živnostenský úřad České republiky

Pro řešené území obce Chotěvice vykonává obecní živnostenský úřad živnostenský odbor na městském úřadě v Trutnově. Obecní živnostenský úřad vykonává například příjem přihlášek k registraci, přijímá oznámení osob podnikajících o vzniku volného pracovního místa nebo je provozovatelem živnostenského rejstříku, tak jak ho definuje zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy. Správním obvodem obecního živnostenského úřadu je správní obvod obce s rozšířenou působností.

Nadřízeným správním orgánem je pro obecní živnostenský úřad krajský živnostenský úřad. Pro obec Chotěvice je tento úřad veden na krajském úřadě, odbor správní a živnostenský, v oddělení krajský živnostenský úřad. Krajský živnostenský úřad vykonává řídicí, koordinační a metodickou funkci vůči obecním živnostenským úřadům. Dále rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí prvoinstančních živnostenských orgánů ve svém správním obvodu a je také provozovatelem živnostenského rejstříku, podobně jako obecní živnostenský úřad. Veškerá činnost vykonávaná živnostenskými úřady obou stupňů jsou tak výkonem přenesené působnosti a jedná se o nepřímý výkon státní správy.

Zvláštní stav trvá v případě Živnostenského úřadu České republiky. Tento úřad s celostátní a všeobecnou působností nebyl doposud zřízen a jeho působnost vykonává, na základě § 7 živnostenského zákona, Ministerstvo průmyslu a obchodu.

5.3 Finanční úřad

Finanční správa České republiky je z formálního hlediska soustavou správních orgánů, které vykonávají především správu daní. Základním legislativním pramenem je pro určení

finančních úřadů zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Jednotlivé orgány Finanční správy jsou taxativně vymezeny v § 1 tohoto zákona.

Orgány Finanční správy podle § 1 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky:

- Generální finanční ředitelství
- Odvolací finanční ředitelství
- Finanční úřady (a jejich územní pracoviště)

V § 8 zmíněného zákona je zakotvena územní působnost jednotlivých finančních úřadů. Jsou zde taxativně vyčteny všechny finanční úřady, jejichž sídlem je vždy krajské město a jejichž územní působnost koresponduje s územím vyššího samosprávného celku. Pro obec Chotěvice je tedy místě příslušný Finanční úřad pro Královéhradecký kraj. Finanční úřady jsou pak dále rozděleny do územních pracovišť, které, na základě § 8 odst. 5 zákona o Finanční správě, stanoví Ministerstvo průmyslu a obchodu vyhláškou.

Vyhláška č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, které se nenacházejí v jejich sídle ve své příloze taxativně vymezuje seznam územních pracovišť. Příslušné územní pracoviště Finančního úřadu pro Královéhradecký kraj pro obec Chotěvice je územní pracoviště v Trutnově. Je vhodné doplnit, že oproti živnostenskému úřadu se zde nejedná o součást obecního či městského úřadu a pracovníci v tomto úřadu zařazení nejsou zaměstnanci obce. Jedná se tak o přímý výkon státní správy. Pokud nelze ze zvláštních zákonů určit místní příslušnost Finančního úřadu, je takto příslušný Finanční úřad pro hlavní město Prahu.

Speciální pozornost je pak věnována zvláštním subjektům, pro které je příslušný tzv. Specializovaný finanční úřad. Sídlem tohoto úřadu je Praha. Specializovaný finanční úřad vykonává správu daní například pro právnické osoby založené za účelem podnikání, které dosáhli obrátu více než 2 mld. Kč, banky nebo pojišťovny.

5.4 Matriční úřad

Jedním z dalších základních úřadů, které občané relativně často využívají, je matriční úřad. Těmi jsou podle § 2 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení, obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a ministerstvo. Zmíněný zákon v § 96 stanovuje, že Ministerstvo vnitřní prosvětlení stanoví matriční úřady a jejich správní obvody. Tato vyhláška byla vydána pod číslem 207/2001 Sb.,

kteřou se provádí zákon o matrikách. V příloze pak taxativně vymezuje jednotlivé matriční úřady a jejich správní obvody, které jsou zde vymezeny výčtem obcí.

Pro obec Chotěvice je matrika, podle zmíněné vyhlášky, vedena na městském úřadu v Trutnově. Matriční úřad v Trutnově tedy vede pro obyvatele Chotěvic evidenci v matričních knihách. Rozeznáváme čtyři druhy matričních knih.

- Kniha manželství (§ 20)
- Kniha partnerství (§ 20a)
- Kniha narození (§14 – § 19)
- Kniha úmrtí (§ 21 - § 23)

Vedení matričních knih a úkony související s vedením matričních knih jsou výkonem státní správy.³⁸

5.5 Stavební úřad

Věci spadající do kompetence stavebního úřadu, jsou co do rozsahu a složitosti, jedním z nejrozsáhlejších okruhů v rámci odvětví veřejné správy. Stavební zákon rozlišuje několik druhů stavebních úřadů – obecné, speciální, vojenské a jiné.

V kategorii vojenských stavebních úřadů vykonávají působnost újezdní úřady. A to ve věcech jak stavebního řádu, tak územního plánování. Za jiné stavební úřady se považují „ministerstvo obrany u staveb důležitých pro obranu státu mimo území vojenských újezdů a jeňž jsou zřizovány Ministerstvem obrany“³⁹, dále „Ministerstvo vnitra u staveb pro bezpečnost státu a organizačních složek státu zřízených Ministerstvem vnitra“⁴⁰, „Ministerstvo spravedlnosti u staveb pro účely Vězeňské služby“⁴¹ a „Ministerstvo průmyslu a obchodu u staveb k účelům těžby, zpracování, transportu a ukládání radioaktivních surovin“⁴².

Speciální stavební úřady vykonávají svoji působnost u staveb leteckých, staveb drah a železnic, staveb pozemních komunikací a staveb vodních děl. Vždy je příslušný ten správní úřad, jež vykonává státní správu na daném úseku. Příkladem lze uvést vodoprávní úřad pro stavby vodních děl.

Nejširší působnost vykonávají obecné stavební úřady. Jejich působnost vymezuje §6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Soustava obecných

³⁸ §3 odst. 6 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménech a příjmeních

³⁹ §16 odst. 2 písm. a) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále stavební zákon)

⁴⁰ §16 odst. 2 písm. b) stavebního zákona

⁴¹ §16 odst. 2 písm. c) stavebního zákona

⁴² §16 odst. 2 písm. d) stavebního zákona

stavebních úřadů je relativně neměnná. Stavební zákon v § 13 vymezuje, které orgány, převážně místní samosprávy, jsou takovými úřady.

Obecné stavební úřady podle § 13:

- Ministerstvo, které je ústředním správním úřadem ve věcech stavebního řádu (MMR)
- Krajský úřad
- Obecní úřad obce s rozšířenou působností
- Pověřený obecní úřady
- Městský a obecní úřad, který tuto působnost vykonával k 31. prosince 2012

Stavební zákon sice rozlišuje stavební úřady podle rozsahu přenesené působnosti stanovené v zákoně o obcích, ale všechny výše uvedené stavební úřady mají, jako prvostupňové správní orgány, pravomoc shodnou, ať už se jedná o obec s přenesenou působností nebo obec s pověřeným obecním úřadem.

Správní obvody stavebních úřadů jsou však odlišné od správních obvodů obcí dle vyhlášky č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností. Základním správním obvodem stavebních úřadů jsou obvody obcí s pověřeným obecním úřadem, a to i v případě obcí s rozšířenou působností. Tyto jsou však narušovány správními obvody obcí se základní působností, které byly stavebními úřady k 31. prosinci 2006 a stavebním zákonem v § 190 odst. 1, jsou takto zafixovány.⁴³

Novelou stavebního zákona⁴⁴, která nabyla účinnosti 1. ledna 2018, byl zakotven způsob změny správního obvodu obecního stavebního úřadu. V současné době je změna správního obvodu možná pouze legislativní cestou. Nynější znění stavebního zákona v § 13 odst. 7 uvádí, že správní obvody obecních stavebních úřadů stanoví prováděcí právní předpis – v tomto případě vyhláška Ministerstva pro místní rozvoj.

5.5.1 Výkon stavebního úřadu pro území obce Chotěvice

Jak již bylo zmíněno výše, obec Chotěvice spadá do správního obvodu obce s rozšířenou působností Trutnov. A jelikož obecní úřad v Chotěvicích není obecním stavebním úřadem podle § 13 stavebního zákona, je zřejmé, že pro území této obce musí

⁴³ HOLEDOVÁ, Lenka, MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 66

⁴⁴ Zákon č. 225/2017 Sb., Zákon, kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

vykonávat agendu stavebního úřadu městský úřad v Trutnově. Ve skutečnosti však agendu stavebního úřadu pro tuto obec vykonává nedaleká obec Hostinné, jež je sice také obcí s pověřeným úřadem, ale do jeho správního obvodu obec Chotěvice nespadá.

Ohledně těchto nesrovnalostí jsem získal vyjádření vedoucího odboru výstavby z městského úřadu v Trutnově, ve kterém potvrdil, že obce Chotěvice, Hostinné i město Trutnov podalo společnou žádost na Ministerstvo pro místní rozvoj, které je gestorem stavební správy, ve které žádali vysvětlení situace a převedení působnosti stavebního úřadu z obecního úřadu v Hostinném na městský úřad v Trutnově. Ministerstvo pro místní rozvoj je však nečinné a na podanou žádost, dle vyjádření vedoucího odboru, nereagovalo.

Taktéž jsem kontaktoval zástupce obecního úřadu v Hostinném, který tedy de facto vykonává agendu stavebního úřadu pro území obce Chotěvice. Tajemník obecního úřadu ve svém vyjádření přiznal, že se již pokoušel situaci objasnit, ale nepodařilo se mu dohledat, na jakém právním základě je výkon stavebního úřadu prováděn obecním úřadem v Hostinném. Ve vyjádření dále zmínil, že je tato situace nejspíš následkem rušení okresních úřadů, v jehož rámci docházelo k mnohým přechodům působností.

Další vyjádření, s nesporně největší výpovědní hodnotou, mi poskytl odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra. Vedoucí zmíněného odboru uvedl, že atypický stav výkonu stavebního úřadu na území obce Chotěvice s největší možnou pravděpodobností souvisí s veřejnoprávní dohodou (nyní smlouvou) podle ustanovení starého stavebního zákona z roku 1976.⁴⁵ Ustanovení o této dohodě stanovuje, že: „Obec, která je stavebním úřadem, může se souhlasem krajského úřadu uzavřít dohodu s jinou obcí, že bude tuto působnost vykonávat i pro ni.“. V případě zrušení takového právního aktu podle starého stavebního zákona o výkonu přenesené působnosti by bylo automaticky aplikováno ustanovení § 190 odst. 2, věty druhé, stavebního zákona v té době v platném znění. Toto ustanovení říká, že pro obec, jenž neuzavře veřejnoprávní smlouvu s obcí se stavebním úřadem o výkonu této působnosti, vykonává působnost obecního stavebního úřadu pověřený obecní úřad, do jehož správního obvodu obec spadá. Nicméně od 1. ledna 2018 bylo novelou stavebního zákona toto ustanovení ze zákona vypuštěno a jak bylo zmíněno výše, správní obvody obecních stavebních úřadů stanoví Ministerstvo pro místní rozvoj vyhláškou. Tato vyhláška však bohužel doposud nebyla vydána.

S odkazem na vyjádření tajemníka obecního úřadu v Hostinném bych rád podotkl, že pokud veřejnoprávní dohoda o výkonu působnosti podle starého stavebního zákona

⁴⁵ § 118 odst. 1 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

existovala, měl a mohl k ní mít tajemník obecního úřadu přístup, byť by musel zapátrat v archivu.

V období do 1. ledna 2003 spadala obec Chotěvice do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem Hostinné, na základě v té době platné vyhlášky Ministerstva vnitra č. 349/2000 Sb., o stanovení sídel a správních obvodů pověřených obecních úřadů. V tomto období byla tedy stav, kdy výkon stavebního úřadu pro území obce Chotěvice zastával stavební úřad v Hostinném, zcela správný. 1. ledna 2003 nabyla účinnosti nová vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, podle které již obec Chotěvice spadala do správního obvodu obce s rozšířenou působností i obce s pověřeným obecním úřadem Trutnov.

Ministerstvu vnitra bylo z jeho úřední činnosti⁴⁶ známo, že minimálně v období 2006 – 2013 nesprávně vykonával stavební úřad obecní úřad v Hostinném, namísto městského úřadu v Trutnově. Toto tvrzení lze doložit veřejně dostupnými zdroji z webových stránek Ministerstva vnitra.⁴⁷ Kde je z rozpisu příspěvku jednotlivým obcím čitelné, že stavební úřad pro obec Chotěvice vykonával obecní úřad Hostinné.

5.5.2 Veřejnoprávní smlouva o výkonu přenesené působnosti mezi obcí Chotěvice a městem Trutnov

Pro vyřešení výše zmíněného stavu, se zástupci obce Chotěvice rozhodli uzavřít 17. prosince 2012 veřejnoprávní smlouvu o výkonu přenesené působnosti s městem Trutnov. Stavební zákon v ustanovení § 190 odst. 2 připouští uzavření takové smlouvy. Dle ustanovení správního řádu⁴⁸ o veřejnoprávních smlouvách, je k platnosti koordinační veřejnoprávní smlouvy požadován souhlas nadřízeného správního orgánu. Ten byl následně udělen krajským úřadem 10. ledna 2013.

23. prosince 2013 krajský úřad obdržel podnět k přezkumu od Ministerstva vnitra, na jehož základě veřejnoprávní smlouvu přezkoumal a posléze zrušil. Město Trutnov se proti rozhodnutí o zrušení odvolalo, ale nadřízený orgán – Ministerstvo vnitra – odvolání zamítlo a potvrdilo rozhodnutí prvostupňového orgánu.

Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání podalo město Trutnov žalobu ke krajskému soudu v Hradci Králové. Ten ve svém rozhodnutí žalobu jako nedůvodnou zamítl a

⁴⁶ Agenda příspěvků na výkon přenesené působnosti

⁴⁷ mvcr.cz *Mvcr.cz* [online]. [cit. 14.4. 2018] Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>>.

⁴⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

konstatoval, že smluvní strany nesprávně dovozovali možnost uzavření smlouvy z § 190 odst. 2 stavebního zákona. Neboť v daném případě se jedná o veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 160 odst. 1 správního řádu, jejímž předmětem je výkon státní správy podle § 160 odst. 5 správního řádu. Podle názoru krajského soudu tedy nemůže uzavřít veřejnoprávní smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy, obec, která ze zákona svěřenou působnost v oblasti veřejné správy nevykonává. Smlouvu mohou uzavřít pouze subjekty uvedené v § 160 odst. 1 správního řádu, přičemž obec Chotěvice takovým subjektem není.⁴⁹

Rozsudek krajského soudu napadla kasační stížností obec Chotěvice (dále jen stěžovatelka), která byla v řízení před krajským soudem jeho účastníkem. Ve vyjádření stěžovatelka zmiňuje, že obecní úřad v Hostinném vykonává pro obec Chotěvice toliko stavební úřad. Proto je pro občany Chotěvic složité vyřizovat část věcí na obecním úřadě v Hostinném a část věcí na městském úřadě v Trutnově. Je proto v zájmu občanů, aby byla působnost veřejnoprávní smlouvou přenesena na městský úřad v Trutnov. Dále stěžovatelka argumentovala tím, že veřejnoprávní smlouva podle § 190 odst. 2 stavebního zákona se uzavírá, s ohledem na § 8 zákona o obcích⁵⁰, v samostatné působnosti. Doslova stěžovatelka ve vyjádření uvedla: „Obec pak v samostatné působnosti pečuje v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů. S ohledem na to pak do samostatné působnosti jednoznačně spadá i uzavírání smluv podle § 190 odst. 2 stavebního zákona.“

Nejvyšší správní soud konstatoval, že kasační stížnost není důvodná. S právní otázkou se soud vypořádal takto: „Smlouvy uzavřené podle § 190 odst. 2 stavebního zákona skutečně nepředstavují samostatný typ veřejnoprávních smluv, který by umožňoval jakékoliv obci, jejíž úřad není stavebním úřadem, zajistit si výkon působnosti stavebního úřadu od obce, kterou si vybere, a s kterou se na tom dohodne.“⁵¹ Ministerstvo vnitra, jako žalovaný před krajským soudem, se ke kasační stížnosti vyjádřil obdobně a ztotožnil se se závěrem krajského soudu, že obec, jež přenesenou působnost sama nevykonává, ji tudíž ani nemůže převést na jinou obec ve smyslu § 160 odst. 5 správního řádu.⁵²

Pro účely této práce je však velice důležitá část tzv. *obiter dictum*, nad kterou v závěru rozsudku nejvyšší správní soud polemizoval. Uvedl, že uzavřením veřejnoprávní smlouvy se stěžovatelka snažila dosáhnout stavu, který je zákonem předpokládán. Kdy pro území její

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 1 As 28/2016 - 40

⁵⁰ § 8 zákona o obcích: „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

⁵¹ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 1 AS 28/2016 - 42

⁵² Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 1 AS 28/2016 - 41

obce bude výkon stavebního úřadu zaopatřovat správní orgán, který je k tomu podle obecného pravidla stavebního zákona určen. Ale jelikož tato věc nebyla předmětem řízení omezil se soud pouze na uvedení následujícího: „Ze spisu krajského soudu ani ze správního spisu přitom není patrné, na základě jakého právního důvodu vykonává dosud působnost obecného stavebního úřadu pro území stěžovatelky městský úřad Hostinné. Je ale na všech zúčastněných správních orgánech, aby ve vzájemné součinnosti naplnili základní principy činnosti správních orgánů, včetně zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, zásady hospodárnosti a zásady vzájemného souladu postupů a spolupráce v zájmu dobré správy (§ 4, 6 odst. 2 a § 8 správního řádu).“⁵³

Z výše uvedených informací je patrné, že Ministerstvo vnitra o atypickém stavu správního obvodu vědělo a po celou dobu soudních řízení zaujímalo negativní postoj k veřejnoprávní smlouvě mezi Chotěvicemi a Trutnovem. Nadto, z vyjádření Ministerstva vnitra, které bylo zmíněno výše, vyplynulo, že Ministerstvo vnitra na pravidelných schůzích s vedoucími krajských úřadů na zmiňovaný problém upozorňovalo a veřejnoprávní smlouva jím byla označována jako nezákonná. Krajský úřad tedy jednoznačně pochybil, když veřejnoprávní smlouvě udělil souhlas.

Jako možné řešení se tedy nabízí dohledání konkrétního právního aktu, který s největší pravděpodobností převedl působnost stavebního úřadu na obecní úřad Hostinné. Po zrušení takového aktu by došlo k automatické aplikaci ustanovení § 190 odst. 2 věty druhé stavebního zákona a působnost stavebního úřadu by přešla v zákonný stav. Tedy stavební úřad by pro obec Chotěvice vykonával městský úřad Trutnov.

⁵³ Rozsudek nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 1 AS 28/2016 - 42

ZÁVĚR

Cílem práce bylo zhodnotit přístup adresátů k veřejné správě. V jedné části z čistě teoretického pohledu a v další části se zaměřením na konkrétní obec. V teoretické části jsou obsaženy instituty jako subjekty veřejné správy či organizační principy.

Po rozebrání organizace veřejné správy v České republice vychází najevo klady i zápory dvojkolejnosti neboli rakouského modelu veřejné správy. Hlavním záporem je systémová podjatost úředníků v případech, kdy je v rukou úředníka samosprávného územního celku soustředěna moc rozhodovat v rámci přenesené působnosti i samosprávy. Toto ovšem nebylo předmětem práce.

Rozdělení veřejné správy na samosprávu a státní správu je z pohledu adresáta nepodstatné. Občan, který potřebuje zařídit určité úřední záležitosti, nerozlišuje, zda jde o samosprávnou nebo přenesenou působnost obce, či zda se jedná o přímý či nepřímý výkon státní správy. Adresátu jde především o komfort a úsporu času, při jednání s orgány veřejné správy. Proto je, dle mého názoru, nanejvýš důležité dodržování zásad činnosti správních orgánů. A to především zásad služby veřejnosti, legitimního očekávání, zásady informovanosti, spolupráce správních orgánů a hospodárnosti.

V prakticky laděné části práce jsem se zabýval výkonem veřejné správy v obci Chotěvice, především výkonem vybraných úřadů z oblasti státní správy. Z práce vyplynulo, že veškerý výkon, který spadá do přenesené působnosti, a který si Chotěvice nezajišťují sami, by pro ně měl vykonávat městský úřad v Trutnově. Proto mě upřímně zarazil reálný výkon stavebního úřadu pro území Chotěvic.

obce se s tímto atypickým a pro občany nevhodným stavem pokoušeli vypořádat pomocí výše řešené veřejnoprávní smlouvy. Ta však byla Nejvyšším správním soudem shledána jako nezákonná a byla zrušena. Aktuálně tedy stále vykonává působnost stavebního úřadu pro území Chotěvic stavební úřad v Hostinném. Pokud budu citovat vyjádření Ministerstva vnitra, tak uvedlo: „Ministerstvo vnitra nemá ze své úřední činnosti žádné poznatky, že by uvedené právní závěry doznaly nějakých změn.“. Je však zarážející, že Ministerstvo pro místní rozvoj, jež je gestorem v oblasti stavební správy, zůstává v tomto směru nečinné. Správní orgány mají, dle zásad výkonu veřejné správy, dbát o hospodárnost a šetrnost při styku s adresáty. To však současný stav vůbec nereflektuje a například při potřebě zařizování věcí ohledně stavby, je občan Chotěvic nucen přejíždět ze stavebního úřadu v Hostinném na městský úřad v Trutnově. Jen pro upřesnění je vzdálenost mezi těmito městy 20 km. Stavební úřad by samozřejmě měl vyvíjet maximum úsilí ku koordinaci řízení, mezi

ním samotným, účastníky řízení a dalšími dotčenými orgány, a například vyjádření či stanoviska si opatřovat v rámci úřední činnosti. Nebývá však výjimkou, kdy pověřená úřední osoba nevyvíjí dostatečnou aktivitu a průběh řízení tak v podstatě spadá na bedra účastníka řízení – adresáta – občana – pro kterého má být veřejná správa službou.

Dále bych se chtěl v závěru vyjádřit k dostupnosti informací ohledně menších obcí jako jsou Chotěvice či Hostinné. Jedinou adekvátní cestou, jak získat informace je osobní či telefonický styk přímo s pověřenými osobami, nebo oficiální žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Využil jsem všechny tři zmíněné způsoby a dospěl jsem k závěru, že nejrelevantnější informace mi byly sděleny jedním z odborů Ministerstva vnitra. Informace, které jsem získal od úředníků zařazených do stavebního úřadu v Hostinném nebo od tajemníka obce Chotěvice byly, střídavě řečeno, nedostatečné a vypovídající o erudovanosti těchto úředníků. S velikou pravděpodobností toto také souvisí s neochotou poskytovat informace, které se týkají různých atypických stavů. To rozhodně neodpovídá zásadám výkonu veřejné správy dle správního řádu. Pokud se týká informací dostupných online, je situace u obcí se základním rozsahem přenesené působnosti špatná. Tzv. „jedničkové“ obce nejspíš nemají potřebu spravovat své internetové stránky nad úroveň, kterou jim přikazují právní předpisy, jako je například zveřejnění úřední desky umožňující dálkový přístup. Považuji za důležité, aby byl rozvoj obcí v oblasti poskytování informací online značně podpořen.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ:

Monografie:

HORZINKOVÁ, Eva., FIALA, Zdeněk.: *Správní právo hmotné. Obecná část.* 2. vydání. Praha: Leges, 2015, 224.

PRAŽÁK, Jan. Administrace. In *Ottův slovník naučný. První díl.* Praha: J. Otto, 1888. 1001 s.

HENDRYCH, Dušan. a kol. *Správní právo. Obecná část.* 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, 826 s.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy.* 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 250 s.

HORZINKOVÁ, Eva., NOVOTNÝ, Vladimír.: *Správní právo procesní.* 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2010, 360 s.

KADEČKA, Stanislav, RIGEL, Filip.: *Výkon státní správy - kompetence, odpovědnost.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2009. 19 s.

PRŮCHA, Petr.: *Správní právo. Obecná část.* 6. Vydání. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2004, 360 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.

HOLEDOVÁ, Lenka, MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon: komentář.* 2. vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 899 s.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod

Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník (nový)

Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménech a příjmeních

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu

Zákon č. 225/2017 Sb., Zákon, který se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů

Internetové zdroje

Mvcr.cz *Mvcr.cz* [online]. [cit. 14.4. 2018] Dostupné na:
<<http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>>.

Český statistický úřad: *Počet obyvatel v obcích k 1.1.2018*. [online]. 30. dubna 2018 [cit. 15. 5. 2018] Dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-see2a5tx8j>

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 2017, sp. zn. 1 As 28/2016 – 40

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce se zabývá organizací veřejné správy v České republice, a to především z pohledu adresáta. V první, teoretické, části je pojednáno o základních institutech souvisejících s veřejnou správou a její organizací. Jsou zde vysvětleny pojmy jako veřejná správa, samospráva, organizační principy či subjekty veřejné správy. Ve druhé části je organizace, především státní správy, demonstrována na vybrané obci.

ABSTRACT

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná správa, státní správa, působnost, správní orgán, příslušnost

KEY WORDS

